

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAPITALISMO AVANZADO

capacidad y límites como factor de cambio

OMAR GUERRERO

Premio Anual de Administración Pública 1978. México.

Este artículo abordará los siguientes temas:

El concepto de administración pública.

La capacidad de cambio social de la administración pública.

Los límites de cambio social de la administración pública.

CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAPITALISMO AVANZADO

El análisis de la administración pública como factor involucrado en el cambio social, debe partir del lugar que ocupa ella misma en el modo de producción capitalista; más precisamente, de su ubicación con relación al Estado y la sociedad civil. Tal ubicación nos permite comprenderla como un vínculo que conecta el Estado y la sociedad, que les permite contraer determinados compromisos dentro de los que

se comprenden los ajustes y modificaciones correspondientes a sus propias relaciones.

La administración pública del Estado capitalista moderno consiste en una relación institucional, es decir, en una relación establecida por medio de instituciones que pone al Estado en contacto con la sociedad civil, y le permite estar presente en la vida social realizando en ella su función de dirección y dominio. La administración pública asume, como actividad básica, la armonización del funcionamiento de la sociedad civil como una atribución que se desprende del carácter que guarda, como unidad política de la propia sociedad dividida en clases; al mismo tiempo, sin embargo, la administración pública realiza el dominio político que traduce el imperio del capital sobre el trabajo, dominio que se desprende como una consecuencia del conflicto de clases.

La administración pública, entonces, puede ser identificada como la acción del Estado en la sociedad, acción que lo hace presente por medio de múltiples y variadas actividades que pueden entrar en contradicción con la vida civil, que están sujetas a la lucha de clases y al movimiento constante del capitalismo universal, esto es, actividades políticas y administrativas que están de sí implicadas en el cambio social.

LA CAPACIDAD DE CAMBIO SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAPITALISMO AVANZADO

La administración pública, o sea, la acción del Estado en la sociedad, tiene como vocación natural el mantenimiento del "orden social", es decir, la reproducción del modo de producción capitalista y, por ello, los cambios que genera en el seno de la sociedad civil tienen como propósito conservar el *statu quo*; la administración pública provoca cambios preventivos que evitarán cambios radicales, esto es, movimientos revolucionarios que pondrán en peligro la estabilidad capitalista. El cambio provocado por la administración pública está limitado, en estos términos, por su papel mantenedor del orden social burgués.

A nadie escapa que el Estado ha nacido para atemperar la lucha de clases, a fin de que éstas no se consuman en una lucha estéril y no orillen a la sociedad a su propia destrucción. El Estado es la unidad política que organiza a las clases y fracciones domi-

nantes, que organiza a la sociedad como nación bajo el sello burgués de "nacionalidad". Su función consiste en crear las condiciones políticas que permitan al capitalismo reproducirse como modo de producción.

El requisito fundamental del orden burgués consiste en la capacidad del capitalismo para generar cambios que le estabilicen, en la capacidad de crear cambios que él mismo pueda absorber y con ello evitar transformaciones radicales que pongan en peligro su existencia. Tal requisito queda satisfecho cuando el Estado es capaz de mantener la lucha de clases bajo un control relativo, cuando puede atenuar el antagonismo social sin afectar los intereses políticos de las clases dominantes; tal requisito es satisfecho cuando el Estado *realiza hechos*, cuando al actuar como administración pública hace realidad sus designios políticos en el seno de la sociedad.

La administración pública capitalista tiene una relación estrecha con la sociedad, más precisamente, con la composición y el funcionamiento de la sociedad. Esta se caracteriza, entre otros elementos, por una estructura clasista en la que contienen explotados y explotadores; de ello se desprende la función de la administración pública, como realización del dominio político de los explotadores sobre los explotados. La administración pública, por medio de su organización, de sus ministerios, domina en nombre de un Estado de clase. La administración pública contribuye importantemente a atenuar la lucha de clases, por

medio del dominio político; pero ella misma es un producto del antagonismo de clases, en la medida en que *es* la acción de un Estado cuya vocación es la de preservar la sociedad tal y como es, a saber, capitalista.

Pero al mismo tiempo, como *el Estado es, desde el punto de vista político, la organización de la sociedad, y la administración pública es la actividad organizadora del Estado*, toca a la administración pública organizar a la sociedad por medio de un esfuerzo de dirección encaminado a dar armonía y coherencia al funcionamiento productivo de la vida civil. Esta es la tierra del individuo, del individuo egoísta que produce aislado de otros individuos, como *nómada*, como *átomo*; cada individuo ve en cada individuo una oposición, no una relación, y se comporta como productor aislado que rivaliza con otros productores igualmente aislados. La administración pública, entonces, habrá de dar un funcionamiento de conjunto a la vida productiva de agentes individuales, aislados por su egoísmo económico.

En esta forma, la administración pública como contacto del Estado y la sociedad, implica de sí un esfuerzo permanente de adaptación del Estado en relación a la sociedad, porque las condiciones de la producción social varían día con día debido al carácter privado de sus individuos, al carácter de los antagonismos que yacen en su seno.

La administración pública es un importante factor de cambio en la sociedad capitalista, porque al través de ella las políticas

estatales inciden y se ejecutan en su seno. Así, la política monetaria regula y orienta la circulación y la liquidez mercantil; la política fiscal crea o traslada recursos de unos sectores de la sociedad a otros y favorece, con ello, la acumulación del capital; la política crediticia promueve o contrae la inversión; la política laboral pone al trabajador bajo el imperio del capital; la política tutelar de seguridad social ahorra fondos a la burguesía; la política de construcción estimula a la empresa privada; en fin, la administración pública como acción del Estado en la sociedad, implica una cambiante relación entre ambos que se orienta al mantenimiento del orden social burgués.

El efecto mutante de la administración pública en el seno de la sociedad civil, puede observarse en dos aspectos:

1. La alteración de las condiciones de la producción.

La administración pública puede alterar las condiciones de la producción, trasladando recursos de un sector de la sociedad a otro con la finalidad de beneficiar a la fracción de clase hegemónica. El Estado puede dar prioridad a un sector de la economía capitalista, por ejemplo, la industria, en detrimento de la gran propiedad agraria y, con ello, alterar las condiciones capitalistas de producción en beneficio de la fracción industrial hegemónica. Con una medida tal la acción del Estado contribuye a la consolidación del capitalismo como modo de producción y al fortalecimiento de la fracción burguesa que se eleva a la cima de la sociedad civil.

2. La alteración de las relaciones de producción.

Como el caso anterior, la alteración de las relaciones de producción tiene como finalidad su propio mantenimiento. La administración pública es un importante elemento para la producción de las relaciones de producción, en la medida en que el control del movimiento obrero y el mantenimiento de las condiciones del trabajo, contribuye a paliar la lucha de clases e "institucionalizar" las relaciones asimétricas entre el capital y el trabajo. Al "arbitrar" tal relación, el Estado burgués se coloca al lado del propietario para garantizar que seguirá siéndolo, siempre que el trabajador asalariado también permanezca como tal. Por ello, la administración pública puede realizar una gran variedad de actividades que benefician al trabajador como *trabajador asalariado*: por ejemplo, como la dotación de vivienda, la elevación de salarios, la seguridad social y el acceso a los créditos; es más, mediante reformas políticas, puede concederles la participación partidista y la participación parlamentaria para fortalecer la presencia popular en el Estado. Pero sólo estará realizando cambios que reforzarán la conservación de las condiciones sociales reinantes; se restarán beneficios económicos a la burguesía, para salvaguardar los intereses políticos vitales que le permiten existir como clase.

La administración pública provocará cambios para crear estabilidad; la administración pública es un agente estabilizador que genera

cambios para reforzar el "orden", para consolidar la unidad burguesa de la nación. Por tanto, la administración pública capitalista sólo provocará transformaciones dentro de las condiciones capitalistas, dentro de las condiciones en las que se basa como modo de producción.

LOS LIMITES DE CAMBIO SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAPITALISMO AVANZADO

El Estado capitalista tiene como finalidad atenuar la lucha de clases, para evitar que la sociedad entera, incluyendo el propio Estado, desaparezcan en una lucha estéril. Por tanto, el Estado sólo engendrará cambios en la sociedad cuando su estabilidad se encuentre en entredicho. La administración pública, conforme esta problemática, se encuentra limitada como agente de cambio. Sus límites son las condiciones de vida privada de la sociedad civil, que están basadas en la separación entre vida pública y vida privada, entre interés colectivo e interés individual.

En el capitalismo, el principio del individualismo tiene su expresión típica y más pura en los llamados derechos del hombre, opuestos en su esencia a los derechos del ciudadano. El primer derecho del hombre es la *libertad*, es decir, la facultad de hacer hasta donde lo permiten las capacidades humanas. El segundo es el de poseer, esto es, el derecho a la *propiedad* como facultad de ejercer de manera práctica el derecho a la libertad. El tercer derecho es el de la *igualdad*, o sea,

la facultad que tienen todos de ser libres de hacer, sin crear un perjuicio a los demás. Finalmente, existe el derecho a la *seguridad*, es decir, la facultad política de que nadie desplace al individuo de su egoísmo, de que el individuo se mantenga como tal en oposición a sus congéneres. Los derechos del hombre, como *derechos antisociales* en que se basa la sociedad civil, son aquellos que se garantizan su existencia como sociedad unida por el egoísmo de los individuos que la integran. El individuo es, como hombre, un ser *real* dentro de la *realidad* del mundo burgués.

Frente a los derechos del hombre se encuentran los derechos del ciudadano como facultades colectivas externas a los individuos; estos derechos, sin embargo, no sólo están fuera de la individualidad, sino que son opuestos a ella. Los derechos del ciudadano, como el votar y ser votado, son facultades colectivas *formales* que unen abstractamente a los individuos en actos que se encuentran al margen de su realidad, porque no se están ligados a sus condiciones privadas de existencia; porque son opuestos a la individualidad. El ciudadano, por tanto, al ser un ente no individual, por ser ajeno a la privacidad existencial, se convierte en un sujeto alegórico y abstracto, en algo inexistente.

El hombre en el capitalismo es un ser cuya existencia, no sólo su pensamiento, se encuentra escindida entre la vida privada y la vida pública, como miembro individual de la sociedad civil y como ciudadano abstrac-

to del Estado. El interés colectivo, debido a las condiciones *antisociales* de la sociedad civil, queda subordinado al interés privado, subordinándose los intereses de todos a los intereses de unos cuantos.

Tales condiciones son los límites sociales de la administración pública como factor de cambio, al poner en contacto al Estado y la sociedad. Por todo esto, la administración pública es, al realizar su cometido, una actividad *formal y negativa*, porque nunca alterará de base el capitalismo como modo de producción, porque el capitalismo produce problemas sociales que le son inherentes; uno, fundamental, es el pauperismo; otros, que lo suponen, son el desempleo y la carencia de vivienda. No hay solución alguna porque son males de los que se alimenta al capital, que nacen en las condiciones dentro de las cuales la clase propietaria explota al trabajador, abaratando su trabajo y sus condiciones de existencia; reproduciendo el ejército de reserva y desplazándolo de las condiciones habitacionales básicas. La administración pública no podrá resolver estos problemas, porque su solución implicaría la alteración de las bases capitalistas, es decir, el trabajo asalariado; abolir la pobreza, el desempleo y falta de habitación, equivale a liquidar el trabajo asalariado, aboliéndose a su vez al proletariado industrial. Eliminados estos problemas, se elimina al explotado, al explotador y, por tanto, a la sociedad en la cual se engendran las condiciones de la explotación.

La administración pública se comporta

formalmente porque su poderío, su potencia, concluye allí donde comienza la vida civil; se comporta *negativamente* porque al no dar solución positiva, real, a esos problemas, se conforma con "administrarlos". Se crea una inercia que lleva a la administración pública a una *eficiencia negativa* o, lo que es lo mismo, a una *deficiencia positiva*. Ningún estudioso de la administración pública podrá soslayar los límites de eficacia gubernamental, si quiere comprender su verdadera fuerza. La administración pública

es *negativamente eficiente, positivamente deficiente*, porque *no* soluciona los problemas fundamentales del capitalismo: la pobreza, la desocupación y la habitación, entre otros.

Sólo es positivamente eficaz cuando da solución a problemas secundarios del capitalismo que impiden su funcionamiento; los grandes problemas, sin embargo, pasan a ser "administrados" y mantenidos como una institución nacional que se toma como bandera cada vez que el partido vencedor asume el mando.